



# La comptabilisation des subventions dans les associations : conséquences sur leur capacité de financement

Agnes Nabet

## ► To cite this version:

Agnes Nabet. La comptabilisation des subventions dans les associations : conséquences sur leur capacité de financement. Normes et Mondialisation, May 2004, France. pp.CD-Rom. halshs-00594035

**HAL Id: halshs-00594035**

**<https://shs.hal.science/halshs-00594035>**

Submitted on 18 May 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La comptabilisation des subventions dans les associations : conséquences sur leur capacité de financement

*Agnès, NABET*

*Maître de Conférences, IAE d'Amiens – CREFIGE Université Paris Dauphine  
Correspondance : 28 boulevard du temple 75 011 Paris, Mail : agnesnabet@yahoo.fr  
N°82*

Résumé	Abstract
<p>Le financement des associations de coopération internationales passe par la recherche de bailleurs de fonds institutionnels. Ces bailleurs ont pour principale préoccupation l'affectation des ressources confiées. Dans ce cadre, le suivi budgétaire des projets de coopération internationale et le contrôle de l'emploi des subventions octroyées par les investisseurs deviennent des points cruciaux. L'une des conséquences inhérentes de cette pratique comptable est la difficulté qu'ont les associations à financer leur propre fonctionnement faute d'autonomie. Ce problème de financement est alors discuté à la lumière de la " théorie de l'ordre négocié ".</p>	<p><i>Financing of international cooperation association is done by institutional backers. Those sponsors are preoccupied by the resources' affectation. Though, the form of the budget of mission of international cooperation and the control of the subsidies' utilisation are crucial points. One of the consequences of this accounting practice is the difficulty associations have to finance their own operation because of a lack of autonomy. This financing problem is discussed through the light of the "social negotiated order theory".</i></p>
<p>Mots clés : Associations – Financement – Bailleurs de fonds – Comptabilité associative – Ordre social négocié.</p>	<p><i>Key words : Associations – Financing – Backers – Associations' accounting – Social negotiated order.</i></p>

## **Introduction**

Dans un contexte de mondialisation des projets de coopération, les associations de coopération internationale ont pour principal rôle de réaliser des missions d'appui aux pays en voie de développement.

Le financement de ce type d'associations passe nécessairement par la recherche de bailleurs de fonds nationaux et/ou internationaux, publics et/ou privés. Généralement, les principaux bailleurs de fonds sont publics (ministères, institutions européennes...) et leur intervention impose la formalisation et la transparence des relations partenariales.

L'exigence d'une certaine transparence financière dans le milieu des organisations à but non lucratif a poussé les bailleurs de fonds notamment publics à renforcer le contrôle des associations de coopération internationale. Ainsi, toute association recevant des subventions publiques a l'obligation d'établir un budget accompagné d'états financiers (compte de résultat, bilan, annexes) à l'intention de ses investisseurs. Si les subventions octroyées dépassent un certain seuil, l'intervention d'un commissaire aux comptes est exigée.

Ces contraintes demandent aux associations de communiquer sur leurs performances financières, de justifier de l'utilisation des deniers publics et enfin de se conformer aux exigences budgétaires des investisseurs.

Nous nous intéresserons à ce dernier volet et en particulier à l'analyse budgétaire des projets de coopération internationale.

Nous tenterons de dégager les conséquences de cette pratique comptable sur l'évaluation de la capacité de financement des associations de coopération internationale. Nous discuterons les problèmes de financement des associations au regard de la " théorie de l'ordre négocié ", théorie interprétative qui permet de mettre en évidence les marges de manœuvre de négociation des partenaires (associations, bailleurs de fonds) dans un contexte où le schéma de distribution du pouvoir peut agir de façon plus ou moins favorable sur leurs difficultés financières.

Nous postulons que les relations particulières tissées entre les associations et les bailleurs de fonds déterminent le choix d'un mode de suivi généralement budgétaire des projets de coopération internationale. Compte tenu de ce postulat, le problème est de savoir si une telle pratique de gestion comptable peut amputer ou non la capacité de financement des associations concernées.

Le présent article abordera donc :

- Les relations entre les associations et les bailleurs de fonds ;
- Le suivi budgétaire observé des projets de coopération internationale financés par des bailleurs institutionnels,
- L'une des conséquences inhérentes de cette pratique comptable (problème de financement) est discutée à la lumière de la " théorie de l'ordre négocié ".

## **1 L'association de coopération internationale dépendante du bailleur de fonds institutionnel**

L'association de coopération internationale est fortement dépendante de ses apporteurs de fonds. En effet, l'association obtient ses ressources des seuls bailleurs institutionnels, ces

financeurs évaluent seuls les budgets, sans prendre en compte certaines dépenses annexes, enfin ces derniers contrôlent de manière restrictive l'affectation des ressources. Cette grande dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds rend naturellement les associations de coopération vigilantes vis-à-vis de leurs ressources.

### **1.1 L'association de coopération internationale dépendante d'un financeur unique**

L'association de coopération internationale a pour mission de gérer des missions d'aide technique ou d'appui au développement économique et social des pays en voie de développement. Ces organisations, pour mener à bien leurs projets, perçoivent des subventions versées par des bailleurs de fonds généralement institutionnels.

Les bailleurs de fonds qui s'engagent dans ce type de financement sont principalement des institutions publiques :

- Nationales : Ministère des Affaires Etrangères (MAE) - Agence Française de Développement (AFD) - Fonds d'Actions Sociales (FAS)...
- Internationales : Union Européenne (Lanson, 1999) - Banque Mondiale - Commissariat au Droit de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI) – Aide Américaine au Développement (USAID)...

Les principales ressources perçues par les associations sont des subventions définies comme “ *une forme d'aides consenties par des personnes publiques à des personnes privées poursuivant une mission d'intérêt général* ” (Clavagnier, 1993, p. 13). Ces subventions publiques sont généralement assorties d'une convention précisant les modalités d'utilisation des fonds. Une contrainte forte pèse donc sur la manière dont sont assignés les fonds au sein de l'association, d'autant plus forte que la résiliation de la convention ou la restitution des fonds est rendue possible notamment en cas d'affectation non conforme de la subvention. Une telle restriction fait peser une lourde responsabilité sur les managers de l'organisation dans la tâche d'affectation des ressources (FASB, 1985, sfac n°6, 57-58).

En synthèse, l'association de coopération internationale est financée par un financeur unique, le bailleur de fonds, dont la préoccupation essentielle est le devenir des ressources octroyées.

### **1.2 L'association de coopération internationale non investie du choix du montant des ressources**

Le point crucial pour une association de coopération internationale est donc le volume, puis l'utilisation des ressources.

En ce qui concerne le volume des ressources, il dépend généralement de l'envergure des missions poursuivies à l'étranger. Néanmoins, pour chaque projet, le montant alloué est généralement sous évalué dans la mesure où les bailleurs de fonds ne prennent pas en compte dans leur financement la préparation de la mission, les tâches en aval, le suivi du projet, les contrôles périodiques à mener localement, et une partie des frais administratifs puisque ces derniers sont évalués au forfait (généralement autour de 7% des dépenses prévisionnelles à engager).

Pour ce qui est de l'utilisation des ressources, leur affectation concerne les projets présentés au préalable aux bailleurs de fonds concernés ; néanmoins l'assurance d'une bonne

utilisation sur place est parfois rendue difficile par des coûts de contrôle nécessairement contraints. Une telle problématique est d'autant plus fréquente que les bailleurs ont tendance à favoriser les projets de coopération décentralisée dont l'objet est de mettre les agents locaux au cœur de la mise en place des actions pour favoriser le développement endogène, agents locaux souvent plus difficilement "contrôlables".

En conclusion, l'association de coopération internationale subit la contrainte de budgets sous évalués, restriction d'autant plus pressante que les projets sont largement décentralisés.

### **1.3 L'association de coopération internationale dépendante de l'affectation préalable des ressources**

L'association de coopération internationale est une organisation à but non lucratif.

*Une organisation à but non lucratif est " une entité légale ou sociale créée pour produire des biens et des services dont le statut ne leur permet pas d'être une source de revenu, de profit ou de tout autre gain financier pour les unités qui les établissent, de les contrôler ou de les financer. En pratique, leur activité productive est faite pour générer d'autres surplus ou déficits mais des surplus qui ne peuvent être imputables à une autre entité " (Eurostat, 1995).*

Elle se distingue de l'organisation dite " privée " traditionnelle.

L'une des différences essentielles est que l'organisation à but non lucratif n'a pas le devoir de protéger les intérêts de ses apporteurs de fonds. Ainsi, dans le domaine de la coopération internationale, le mandant – le bailleur de fonds – finance le mandataire – association de coopération internationale – afin qu'il réalise des missions généralement d'ordre caritatif. Dans le cadre de cette relation d'agence particulière, le mandant n'attend pas en retour de son apport, comme d'un investissement quelconque, la perception de dividendes.

Dans le même ordre d'idée, l'association ne poursuit pas un objectif de profit : elle ne sera donc pas jugée sur la maximisation du résultat généré.

Le bailleur de fonds est alors un mandant particulier qui n'est pas intéressé par la rentabilité de son investissement mais qui est néanmoins soucieux de la manière dont l'organisation utilise les actifs qu'il a mis à disposition (FASB, 1985, sfac n°6, 52-54).

Le contrôle nécessaire de l'affectation des ressources est un point qui devient essentiel dès 1989, date à laquelle un organe de contrôle du secteur associatif est créé : le Comité de la Charte. Ce comité est garant de la transparence des associations qui y adhèrent. Si cette initiative n'est pas obligatoire mais volontaire, elle marque néanmoins, la nécessité de parfaire la " gouvernance " dans les associations.

*" Le lundi 20 novembre 1989, cette charte a été définitivement adoptée par les fondateurs de l'association qui est chargée de la mettre en œuvre.*

*Cette association dite 'Comité de la Charte', organisera une autodiscipline concertée, à travers deux organes : un Conseil d'Administration élu parmi ses membres et une Commission de Surveillance, nommée par ses membres, pour tout ou partie, en dehors d'eux. Durant une période probatoire, limitée à deux ans, chacune des associations et fondations admises au Comité de la Charte (et autorisées à faire état public de leur adhésion) devra se soumettre au contrôle interne d'une personne qualifiée, indépendante de ses instances dirigeantes,*

*pour apprécier, au regard des prescriptions de la Charte, les modalités de la sollicitation, de la collecte et de l'emploi des dons ; cette personne en rendra compte au Comité via sa Commission de Surveillance, ou sous la forme de rapports périodiques. Tout manquement grave à cette obligation entraînera la radiation de l'adhérent, dans les conditions fixées par les statuts ” (CNCC, 1989).*

Le Comité de la Charte pallie la faiblesse naturelle du contrôle des mandants sur les mandataires, dans la mesure où les intérêts des “ actionnaires ” et la sanction financière d'une rentabilité du “ titre ” insatisfaisante sont, par nature, inexistantes.

De façon moins globale et plus systématique, les conventions prévoient pour chaque projet l'établissement périodique d'un budget assorti éventuellement des comptes annuels. De plus, si les subventions perçues de l'Etat sont supérieures à 150 000 euros, la désignation d'un commissaire aux comptes est rendue obligatoire. Pour ce qui est des subventions versées par les institutions internationales, aucun texte relatif au contrôle légal n'est applicable. Néanmoins, en pratique, les financeurs conditionnent souvent, de manière contractuelle, le versement des fonds à la certification des comptes annuels par un commissaire aux comptes. Le budget est alors l'unique outil de contrôle à la disposition du bailleur de fonds. Ce budget permet au bailleur de fonds de s'assurer :

- de la bonne affectation des ressources au projet et aux lignes de dépenses prévues,
- d'intervenir en cas de dépassements de lignes prévisibles,
- de demander des audits pour un projet particulier en cas de problèmes ressentis en termes de gestion,
- de s'assurer de la bonne circulation de l'information entre le siège de l'association en France et les responsables locaux à l'étranger,
- de revoir à la baisse la subvention en cas de sous consommation du budget à l'issue de la période de financement.

Si le contrôle des bailleurs de fonds sur les associations est renforcé, nous remarquons qu'il laisse nécessairement une marge de manœuvre limitée aux associations de coopération internationale que nous pouvons assimiler à des “ centres de coûts ”. La position centrale (en termes de pouvoir) du bailleur de fonds est d'ailleurs soulignée par le Financial Accounting Standards Board (FASB, 1980, sfac n°4, 33) qui précise que par l'intermédiaire des documents de reporting financier le bailleur de fonds doit avoir une information générale nécessaire à une prise de décision rationnelle quant à l'allocation des ressources des associations, et à l'évaluation de la capacité de l'association à rendre ses services dans une logique de continuité de l'exploitation. Les ressources se doivent d'être suffisantes pour fournir un service minimum.

Une telle position de force des bailleurs de fonds, demande aux associations, de se préoccuper de la manière dont sont suivis les projets de coopération internationale dans leur système budgétaire.

## 2 Le suivi budgétaire observé d'un projet de coopération internationale

Les états financiers des organisations présentent toujours, (l'organisation soit privée ou publique) : les actifs, les dettes, l'actif net, les charges et les produits. Les entreprises publiques donneront des informations complémentaires sur la composition de l'actif net en précisant si ce dernier est acquis définitivement, acquis de manière temporaire ou récupérable à très court terme par le bailleur de fonds. Les entreprises privées préciseront la composition des capitaux propres, les investissements des actionnaires, leurs dividendes, la rentabilité de leurs investissements (FASB, 1985, sfac n°6 ; FASB, 1993 ; FASB, 1993a ; Jordan, 1996 ; Alesa, 1997). Ainsi, une association, organisation à but non lucratif, portera une attention particulière sur la comptabilisation des subventions, leur utilisation et leur affectation en charges ou en actif net récupérable ou non.

Le respect des règles comptables associatives dans l'enregistrement des subventions est un moyen pour l'organisation de rendre des comptes au bailleur de fonds : la manière dont l'information est présentée ayant une signification plus précieuse que le résultat généré par l'activité caritative.

L'organisation publique rend alors des comptes (*accountability* – Pettigrew, 1997) via la comptabilisation même des subventions. Pour ses comptes de manière conforme au mandat spécifique passé avec l'investisseur, l'association met en œuvre un suivi budgétaire pour chacun de ses projets de coopération internationale.

### 2.1 Un exemple de suivi budgétaire d'un projet de coopération internationale

L'association de coopération internationale observée est une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, “ *créée dans l'objectif de soutenir des processus de développement durable appuyés sur des principes de justice sociale, d'équité, de promotion économique(...) Elle s'intéresse plus particulièrement aux innovations techniques et institutionnelles permettant à des groupes sociaux défavorisés de mieux satisfaire de façon durable leurs objectifs de production, de transformation, mise en marché ou de consommation. Elle s'intéresse aussi à l'amélioration de leur cadre de vie et à la promotion d'activités et de politiques renforçant les liens sociaux* ” (Extrait des Statuts de l'ONG<sup>1</sup>).

L'association a pour principale activité la mise en place de projets de coopération internationale. Elle suit plus de 230 projets par an, la part des projets dit en “ cofinancement ” étant en croissance constante. Ces projets de terrain financés par des bailleurs multiples “ interdépendants ”, sont la manifestation récente d'un engagement de moins en moins risqué des investisseurs qui font en sorte de partager le risque et de responsabiliser financièrement les ONG.

Cet état de fait, et le contrôle accru de l'emploi des subventions par les bailleurs de fonds réduit de manière drastique l'autonomie financière des associations. Notre objectif est

---

<sup>1</sup> Pour respecter l'anonymat de l'association observée nous la dénommerons ONG (Organisation Non Gouvernementale).

d'illustrer ce point à travers l'analyse budgétaire d'un projet de coopération internationale en " cofinancement " de l'ONG étudiée.

### 2.1.1 Présentation du projet et budget global

Le projet analysé se déroule sur trois ans (du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au le 1<sup>er</sup> janvier 2005). Il est localisé dans le Grand Sud de Madagascar, dans la zone la plus densément peuplée et la plus soumise à l'insécurité alimentaire (région de l'Androy). L'action subventionnée est intitulée " Sécurité alimentaire et développement économique dans le Grand Sud de Madagascar ".

L'objectif général prioritaire du projet est d'accroître la sécurité alimentaire dans le grand Sud de Madagascar de façon structurelle et pérenne. L'action est globale et transversale. Elle concerne donc plusieurs volets complémentaires :

- Le *volet agricole* qui vise à mettre au point et diffuser des systèmes de culture reproductibles et susceptible de mieux faire face aux conditions climatiques de la région.
- Le *volet micro finance* qui aide à élargir les sources de financement locales.
- Le *volet appui à la diversification des activités économiques et des revenus*.
- Le *volet développement local et aménagement* qui a pour objet de renforcer les institutions décentralisées de développement local.
- Des *volets transversaux* permettant d'assurer la cohérence du tout.

Le budget présenté aux bailleurs de fonds, lors de la présentation d'une demande de subvention suit la décomposition de l'action en volets. Ainsi le budget global des coûts spécifiques au projet est le suivant :

	Budget global prévu	Budget global ajusté	Réalisé eu 31/12/2003
<b>VOLET 1 : AGRICULTURE</b>	<b>728 420</b>	<b>542 937</b>	<b>176 725</b>
Assistance technique <sup>2</sup>	215 500	52 972	33 084
Personnel local	79 200	79 200	19 137
Fonctionnement	305 720	305 720	69 573
Investissements	62 000	62 000	45 710
Mission d'appui	66 000	43 045	9 221
<b>VOLET 2 : MICRO FINANCE</b>	<b>765 960</b>	<b>577 892</b>	<b>126 940</b>
Assistance technique	215 500	43 960	26 386
Personnel local	79 200	79 200	15 538
Fonctionnement	77 760	77 760	18 662
Investissements	327 500	327 500	59 733
Mission d'appui	66 000	49 472	6 621
<b>VOLET 3 : DIVERSIFICATION ECONOMIQUE</b>	<b>216 215</b>	<b>81 603</b>	<b>18 769</b>
Assistance technique	53 875	4 375	350
Personnel local	25 200	12 600	7 445
Fonctionnement	92 640	46 320	6 918
Investissements	11 500	5 750	4 056
Mission d'appui	33 000	12 558	0
<b>VOLET 4 : DEVELOPPEMENT LOCAL</b>	<b>819 435</b>	<b>389 920</b>	<b>85 450</b>
Assistance technique	53 875	14 059	8 750
Personnel local	36 000	18 000	9 168
Fonctionnement	220 560	110 280	25 056
Investissements	476 000	238 000	37 764
Mission d'appui	33 000	9 581	4 712
<b>VOLET 5 : FORMATION ET DEVELOPEME ?T INSTITUTIONNEL</b>	<b>90 000</b>	<b>70 000</b>	<b>4 776</b>
Fonctionnement – fonds de formation	90 000	70 000	4 776
<b>VOLET 6 : SUIVI EVALUATION</b>	<b>192 020</b>	<b>192 020</b>	<b>24 257</b>
Personnel local	43 200	43 200	7 149

<sup>2</sup> Nous présentons ici une synthèse du budget, mais le budget réellement présenté détaille tous les postes. Par exemple, la ligne Assistance Technique se décompose de la manière suivante : Chef de projet au réel 198 000 € - Billets d'avion et frais de mise en place 17 500 € - Soit un total de 215 500 €.



Fonctionnement	96 320	96 320	8 147
Investissements	4 500	4 500	2 063
Missions annuelles d'évaluation / programmation	48 000	48 000	6 898
<b>DIRECTION DU PROJET</b>	<b>415 640</b>	<b>271 640</b>	<b>117 555</b>
Fonctionnement	151 640	151 640	55 883
Investissements	120 000	120 000	58 816
Backstopping (ingénieur + documentation)	144 000	0	2 856
<b>Divers et imprévus</b>	<b>161 385</b>	<b>161 385</b>	<b>20 007</b>
<b>Frais de gestion (montant forfaitaire : % coûts)</b>	<b>237 235</b>	<b>154 606</b>	<b>38</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3 626 310</b>	<b>2 442 004</b>	<b>574 516</b>
<b>Cofinancement non obtenu</b>		<b>627 202</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>3 626 310</b>	<b>3 069 204</b>	<b>574 516</b>

Chaque projet fait l'objet d'une tenue de comptabilité analytique à travers laquelle sont recensés les coûts engagés et les subventions reçues. Précisons que la forme même du budget rend le projet structurellement déficitaire dans la mesure où les subventions allouées couvrent les coûts à engager. Ainsi, le budget global des ressources est le suivant :

<b>BAILLEURS</b>	<b>MONTANT</b>	<b>PARTICIPATION</b>	<b>CONVENTION</b>	<b>RECU AU 31/12/03</b>
Union Européenne	2 999 108	82.70%	Signée	964 387
Ministère des Affaires Etrangères	482 463	13.30%	En négociation	
Fonds privés	144 739		A trouver	
<b>TOTAL</b>	<b>3 626 310</b>	<b>100 %</b>		<b>964 387</b>

### **2.1.2 Analyse budgétaire d'un projet en cofinancement**

Nous choisissons d'analyser le budget en étudiant la structure des ressources puis la structure des coûts.

#### **2.1.2.1 Ressources**

Pour ce qui est des ressources, il apparaît un manque de financement de 627 202 €. En effet, alors que le projet a déjà commencé les fonds nécessaires à l'ensemble du projet n'ont pas encore été trouvés. Une perte de 627 202 € est théoriquement à prévoir. Néanmoins cette dernière est à nuancer dans la mesure où le Ministère des Affaires Etrangères s'est engagé par courrier (sans toutefois signer de convention) à financer le projet à hauteur de 301 019 €, soit une perte totale de 326 183 €.

Une seule convention signée est disponible au 31 décembre 2003, alors que le projet a commencé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ainsi, le risque encouru par l'ONG est qu'elle soit à terme dans l'obligation d'amputer ses ressources propres pour prendre en charge des coûts qui sont engagés dès le début du projet alors qu'ils ne sont pas encore financés.

De plus, la convention signée avec l'Union Européenne est un cofinancement. Cela signifie que le bailleur de fonds ne s'engage pas à verser un montant précis mais un pourcentage du budget. Si le budget global est moindre, le bailleur institutionnel est en droit de réclamer le trop perçu par l'association.

#### **Extrait de la convention signée avec l'UE**

##### Objet :

Le présent Contrat a pour objet l'octroi par la Communauté d'une subvention en vue de la mise en œuvre de l'action intitulée " Sécurité alimentaire et développement économique dans le Grand Sud de Madagascar ". (...)

##### Financement de l'action :

Le coût total éligible au financement communautaire est estimé à 3 626 310 €, tel que détaillé dans le budget (...)

La Communauté s'engage à financer un montant maximal de 2 999 108 €, équivalent à 82.70% du coût total éligible estimé (...)

##### Dispositions financières :

Sont considérés comme coûts éligibles de l'Action, les coûts répondant aux critères suivants :

- être nécessaires pour la mise en œuvre de l'Action (...)

- avoir été encourus pendant la période opérationnelle de l'Action (...)
  - avoir été effectivement encourus, être enregistrés dans la comptabilité du Bénéficiaire ou de ses partenaires, être identifiables et contrôlables et être attestés par des pièces justificatives originales (...)
- Les coûts directs suivants sont éligibles :
- les coûts du personnel affecté à l'Action (...)
  - les frais de voyage et de séjour du personnel participant à l'Action (...)
  - les coûts d'achats d'équipements et de services (...)
  - les coûts de matériels consommables et de fournitures,
  - les dépenses de sous-traitance ou celles encourues par les partenaires du Bénéficiaire,
  - les coûts découlant directement d'exigences posées par le Contrat (audits, traductions, frais de services financiers...),
  - Les coûts administratifs généraux du Bénéficiaire pouvant être considérés comme affectés à l'Action constituant des coûts indirects éligibles sur la base d'un forfait plafonné à 7% du montant des coûts directs éligibles.
  - les taxes.

Ainsi, en l'absence de financement supplémentaire le budget global tombe à 2 442 004 € et l'Union Européenne est alors en droit de récupérer 518 846 €<sup>3</sup>. Le risque de perte sur les ressources que pourrait à terme avoir à supporter l'ONG est donc considérable.

#### 2.1.2.2 Coûts

L'ONG, lorsqu'elle signe une convention en cofinancement, n'est généralement pas libre de faire apparaître dans son budget la totalité des coûts engagés, seuls les coûts éligibles peuvent être pris en considération. L'association de coopération internationale doit au moins prendre en charge les coûts administratifs réellement engagés dépassant le montant forfaitaire budgété.

Généralement, en plus de ces frais administratifs de suivi de mission, l'ONG supporte les dérapages éventuels de consommation de coûts. Dans le cadre du projet étudié les dépassements de lignes budgétaires, alors que le projet n'est pas encore terminé est déjà de 4 000 €. De plus, il est à prévoir que les frais de déplacements et d'aménagement du bureau sur le terrain ont été sous évalués. Ainsi le budget sera vraisemblablement dépassé sur ces postes de 17 000 €.

Ainsi, l'ONG cours le risque de supporter 21 000 € de coûts supplémentaires et de perdre un financement de 520 000 €. En fonction, de la connaissance de la situation du projet par l'ONG, cette dernière devra donc provisionner ce risque en totalité ou partiellement.

Un tel enregistrement comptable, nécessaire à la gestion et au suivi de chaque projet mis en place par l'ONG, peut s'il perd son caractère "probable" amputer directement les capitaux propres de l'organisation. A l'heure actuelle, les contraintes pesant sur le financement amenuise la capacité propre de financement de l'ONG et détériore sa solvabilité. Enfin, la distance avec le terrain, rend difficile le contrôle et la remontée des informations et des pièces comptables exigées par les bailleurs de fonds, ce qui renforce la fragilité de la position de l'ONG vis-à-vis du bailleur de fonds.

<sup>3</sup> Cette perte probable chute à 150 203 € si on considère que l'engagement du Ministère des Affaires Etrangères est définitif.

### **3 Discussion autour d'une des conséquences d'une pratique comptable**

Dans cette troisième section, notre objectif est de discuter la pratique budgétaire comme outil de légitimité pour l'organisation publique, dans le même esprit que Busson-Villa (1999) quand elle étudie les logiques de contrôle et d'évaluation des politiques communales :

*“ La légitimité de l'organisation publique n'est plus acquise, mais doit être conquise en faisant la démonstration du bien fondé des opérations engagées et de la qualité des méthodes de gestion employées ”* (Busson-Villa, 1999, p. 6).

La manière dont les projets de coopération internationale sont gérés et la situation “ contractuelle ” de l'association de coopération internationale par rapport aux bailleurs de fonds amenuise la capacité d'autofinancement de l'association. L'association ne peut pas, compte tenu de son mode de financement, recapitaliser des fonds propres souvent insuffisants. Ainsi, montrer des signes de gestion saine à l'apporteur de fonds par une “ bonne pratique budgétaire ” est un moyen pour l'association d'atténuer ce risque intrinsèque.

Ce problème de financement peut également être géré par le choix d'agencements particuliers dans les négociations entre les parties prenantes (associations de coopération internationale, bailleurs de fonds). En fonction des marges de manœuvre de chacun, la capacité de l'association à autofinancer son fonctionnement sera atténuée ou au contraire renforcée.

#### **3.1 La trame de la négociation – atténuant ou renforçant la capacité de l'association de se financer**

Les ressources de l'association étant composées exclusivement de subventions n'autorisant pas la capitalisation d'excédents, les capitaux propres de l'association sont de fait quasiment inexistantes. De plus, l'objectif poursuivi n'étant pas la maximisation du résultat, le profit est généralement inexistant.

Cette situation met l'accent sur l'émergence des problèmes liés à l'autofinancement, renforcés par les risques encourus sur les projets de coopération internationale mis en lumière par l'analyse budgétaire précédente.

Si ces problèmes d'autofinancement sont théoriquement intrinsèques, en pratique, ils sont gérés lors des négociations entre l'association et les bailleurs de fonds. Avant de présenter le cadre de la négociation entre les parties prenantes, nous présentons la théorie de l'ordre négocié, que nous utilisons comme outil de lecture.

##### **3.1.1 La théorie de l'ordre négocié**

Strauss est à l'origine d'une théorie de l'action qui associe nécessairement l'acte à son environnement structurel : les faits sont toujours contextualisés pour interpréter l'action et l'interaction. Les individus répondent activement aux événements et les actions induites se retrouvent enchâssées dans le cadre des actions d'un ensemble d'acteurs.

La théorie “ interactionniste ” de l'auteur présente les organisations comme des systèmes de négociation permanente. Les organisations évoluent et se reproduisent dans l'action, sous l'effet de structures de négociation changeantes, chaque accord étant temporaire et conditionnel.

Pour Strauss, le processus de négociation est le “ cœur ” organisationnel nécessaire à la compréhension de l’ordre social. Cette grille de lecture des problèmes organisationnels est le résultat d’une étude portant sur les hôpitaux psychiatriques (Strauss, Schatzman, Bucher, Ehrlich et Sabshin, 1963).

Cette étude a pour objectif de déterminer comment, face aux changements, l’organisation maintient une part d’ordre. L’ordre est alors défini comme le résultat du “ *travail* ” des individus à l’intérieur des accords et des contrats qu’ils concluent entre eux. L’ensemble des relations contractuelles constitue un ordre négocié partagé au moins provisoirement. C’est pourquoi, l’action concertée, s’inscrivant à l’intérieur de l’ordre social, est continuellement reconstituée pour maintenir cet ordre social (*social order*). La reconstitution de l’ordre social passe alors par la négociation de nouveaux arrangements. La négociation est alors un élément essentiel du processus de changement organisationnel.

L’ordre social est interprété à la lumière des relations contractuelles formelles et/ou informelles entre des parties prenantes qui ont des visions divergentes du fonctionnement et de la division du travail dans l’organisation. Une telle analyse est nécessairement complexe (distinction entre accords explicites et implicites) et temporelle (analyses différentes à des moments autres).

Cette analyse est à l’origine de l’émergence d’une “ théorie de la négociation ” (Strauss, 1978) construite où :

- L’ordre social est négocié.
- Les négociations sont subordonnées à des conditions structurelles.
- Les contrats, accords et règles nés de la négociation ont des limites temporelles.
- L’action concertée est continuellement reconstituée : l’ordre social négocié est donc “ travaillé ” voire façonné.
- La reconstitution de l’ordre social est le fruit d’une relation complexe entre processus de négociation quotidien et processus d’évaluation périodique. Il y a changement lorsque l’évaluation n’est plus satisfaisante.
- La compréhension de l’ordre social négocié passe par la prise en compte du processus secondaire de négociation constitué des théories de négociation propres à chaque acteur. Les acteurs sont aussi des représentants politiques détenant un certain pouvoir. La méthode d’analyse prenant appui sur la description de leurs théories locales peut, par un phénomène de réduction, permettre la formulation d’une théorie générale : un tel processus de recherche est à l’origine de la “ *grounded theory* ” (Glaser et Strauss, 1967).

L’utilisation de la “ théorie de la négociation ” est préconisée, en particulier, dans la compréhension des organisations du secteur public (Rahaman et Lawrence, 2001) dans la mesure où les règles, loin d’être exhaustives ou clairement établies, impliquent la nécessité d’une négociation continue (Strauss, Schatzman, Bucher, Ehrlich et Sabshin, 1963).

D’une part, les entités publiques se caractérisent par le fait qu’elles exposent la complexité dans leurs objectifs : le but étant d’affecter la société et non d’arriver à un résultat financier mesurable sur le marché (Jegers et Lapsely, 1998). L’organisation à but non lucratif ne poursuit pas ses activités sur des marchés libres, les intérêts des propriétaires ne sont pas représentés, les objectifs ne sont pas clairement établis, la culture d’entreprise est peu délimitée, et le résultat n’est pas un indicateur de succès dans la gestion des ressources. En conséquence, l’objectif est d’établir un budget équilibré (Chlala, 1995) expliquant les besoins

et l'utilisation des ressources, la composition des coûts des services rendus et les bénéfices sociaux générés par l'activité (Torres et Pina, 2003).

Une telle complexité pousse à la mise en place d'indicateurs non financiers utiles à la traduction de la juxtaposition des dimensions sociales et économiques couvertes par les activités associatives (Jegers et Lapsley, 2001). La mesure de la performance passe donc par la construction d'un rapport entre les ressources utilisées et les résultats atteints, ces derniers étant évalués de manière qualitative (Chlala, 1995).

Bien que l'indicateur de performance des associations ne soit pas le résultat généré, l'information qualitative fournie doit être complétée par des données financières telles que :

- Le coût du service rendu comparé au niveau de production et de résultat.
- Des indicateurs financiers nécessaires à l'établissement des budgets (Fasb, 1980, sfac n°4). Ces ratios peuvent alors être classés en trois catégories : les mesures de l'effort (montant des ressources affectées à chaque projet ou processus), les mesures de l'accomplissement (résultat et niveau de production atteint après emploi des ressources) ; les mesures reliant l'effort à l'accomplissement (mesures d'efficacité rapportant les ressources aux coûts, les coûts à la production...) (Torres et Pina, 2003).

D'autre part, l'importance croissante des organisations à but non lucratif en termes de taille et de volume de ressources géré, pousse les investisseurs à exiger une multitude d'informations quantitatives et qualitatives, et demande également aux associations de gérer la complexité et la diversification en développant des systèmes de coûts et de planification appropriés (Anthony, 1978).

Ainsi, Strauss *et al.* (1963) remarquent que l'objectif symbolique de l'organisation à but non lucratif, souvent métaphorique, est le contrat de base de l'institution jamais remis en cause. Son évidence ne demande aucune explication, et par là même, est à l'origine de la prolifération de règles peu clarifiées. Néanmoins, confrontés à un problème particulier, les membres de l'organisation sont en désaccord car leurs desseins et leurs pratiques sont implicitement différents : c'est alors qu'ils ont recours à la négociation.

Notre objectif étant de contextualiser une pratique dans le milieu associatif, nous avons tel Rahaman et Lawrence (2001) appliqué la "théorie de l'ordre négocié" à l'interprétation contextuelle d'une pratique de gestion comptable dans le secteur public. Dans leur article, les auteurs affirment que la négociation est le modèle le plus convaincant pour expliquer les interactions dans les organisations publiques pour deux raisons principales :

- car la négociation permet de gérer des situations de conflit,
- car la hiérarchie et la planification moins formels demandent une stabilité structurelle apportée par la négociation continue des intérêts en présence.

Les pratiques comptables sont donc considérées comme nécessairement contingentes et fortement anti-déterministes.

### ***3.1.2 La négociation entre l'association de coopération internationale et le bailleur de fonds***

La capacité de l'association à financer son fonctionnement est améliorée ou dégradée par la position de l'organisation dans la négociation avec le bailleur de fonds institutionnel. Les négociations autour de l'encaissement des fonds octroyés, des conventions de cofinancement et de l'obtention d'un complément de subvention pour surconsommation du budget initial, sont discutées.

Le financement par subventions, menant à la perception de sommes considérables, a pour conséquence l'apparition d'excédents de trésorerie donnant une image artificiellement positive de la situation financière de l'association.

Ces encaissements viennent gonfler temporairement la trésorerie. Ainsi, les décalages dans le temps de la réalisation de certaines opérations conduisent à la présentation d'états financiers équilibrés qui sont à tempérer pour éviter de creuser les difficultés de financement de l'association. Pour pallier ces problèmes, dans le cadre d'une gestion saine, la constitution d'un fonds de roulement destiné à faire face aux décalages entre les encaissements et les décaissements est envisagée.

Ce état de fait rend l'analyse de la trésorerie particulièrement sensible. C'est pourquoi, le FASB préconise, en complément du bilan, du compte de résultat et de l'annexe imposé par le législateur français, la tenue systématique d'un tableau de flux offrant une information de cash-flows (FASB, 1980, sfac n°4). L'organisme normalisateur américain souligne l'importance d'un raisonnement en termes de liquidité et de solvabilité rendu compréhensible aux utilisateurs par les explications éventuelles des managers.

Les bailleurs de fonds institutionnels (notamment l'Union Européenne) s'engagent de plus en plus dans des conventions de cofinancement. Les ressources sont alors octroyées à condition que le projet de coopération soit également financé par une multitude d'autres investisseurs. Un bailleur institutionnel finance partiellement l'opération, son apport étant subordonné à l'engagement d'autres bailleurs de fonds institutionnels, de financeurs privés et/ou de l'association elle-même sur ses fonds propres. De tels modes de financement inférieurs à 100% du budget prévisionnel se généralisent et sont conditionnés par l'obtention de ressources d'origines variées.

Une telle restriction fragilise grandement l'association quant à sa capacité de financement dans la mesure où :

- L'association se doit d'amputer ses excédents capitalisés déjà insuffisants (en cas de financement prévu par fonds propres).
- L'association se doit de supporter un risque de carence de financement important (en cas de non obtention des financements complémentaires) menant à la constatation comptable de provisions pour risques et charges parfois conséquentes.

Dans les deux cas, les pertes éventuelles sont à supporter par l'association seule. Sur le deuxième point, la fragilisation financière des organisations non gouvernementales est d'autant plus grande, que le financement principal est versé et en partie consommé alors même que les fonds complémentaires ne sont pas octroyés. Les associations de coopérations internationale se mettent de fait dans des situations précaires dès lors que le portefeuille de projets en cofinancement devient majoritaire, et ce pour s'adapter à la structure changeante des contrats de financement dans le cadre desquels la négociation est souvent à l'avantage de l'investisseur.

Un autre élément fragilise la capacité de financement de l'association lors de la négociation des budgets. En théorie, l'établissement d'un budget se veut d'être le fruit d'une concertation équitable entre deux parties. En pratique, le budget négocié entre bailleurs de fonds et associations est particulièrement contraint. En effet, la négociation des coûts éligibles au financement est parfois possible de manière conventionnelle, mais la prise en compte des

frais annexes au projet n'est pas envisageable. Les investisseurs ont pour habitude de fixer le montant pris en charge des frais administratifs de manière forfaitaire (généralement 7 à 8% du budget initialement prévu). Ainsi, toute mission de suivi et de contrôle supplémentaire, tout travail en amont ou en aval de la mission, n'est pas subventionné. De plus, le cadre budgétaire étant particulièrement rigide, tout dépassement de consommation de coûts par rapport au déroulement du projet (ou par rapport au temps écoulé) ne donne pas lieu à ajustement de la subvention par négociation informelle.

Tout dépassement subit ou non demande la formalisation d'un avenant au contrat d'origine dont l'issue est incertaine. Une telle rigidité du cadre de la négociation de coûts mêmes " incontournables " accentue les difficultés des associations à s'autofinancer.

## **Conclusion**

Le suivi budgétaire simplifié " Ressources/Coûts " qui s'impose, de manière indirecte, aux associations, compte tenu des attentes institutionnelles, réduisent leur capacité à financer leur propre fonctionnement.

Dans un contexte où les organisations non gouvernementales sont de fait fragiles, dans le souci d'éviter les dérives financières les bailleurs de fonds développent une politique de contrôle de plus en plus stricte de la bonne affectation des ressources confiées.

Pour ce faire, en l'absence d'une structure légale clairement définie d'une répartition des fonctions entre organe de contrôle et organe exécutif, les bailleurs de fonds utilisent leur pouvoir de négociation des conventions de subvention comme un moyen de limiter un peu plus l'autonomie de financement des associations de coopération internationale.

La " perspective de négociation " employée dans l'analyse est donc présentée comme un mode d'ajustement et de remise en cause de l'intangibilité du cadre comptable dans la mesure où il est " contextualisé ". Ainsi, l'article propose une piste de recherche présentant la comptabilité comme mode de positionnement stratégique et pas seulement comme un mode de communication et/ou une discipline de gestion.

La structure de gouvernance, par nature affaiblie, trouve une opportunité de renforcement par la maîtrise du cadre informel de la négociation. Néanmoins, nous pouvons nous demander si une telle situation, peut, à terme, mener à la remise en cause de la pérennité des associations faute d'autonomie suffisante ?

## Bibliographie

**ALESA L, (1997)**, “ What the impact of sfas 116 et sfas 117 on non profit organizations ? ”, *Fund Raising Management*, vol 28, n°2, p. 18-21.

**ANTHONY RN, (1978)**, *Accounting in nonbusiness organizations*, FASB, Connecticut.

**BUSSON-VILLA F, (1999)**, “ L’émergence d’une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales ”, *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 2, n°1, mars 1999, p. 5-25.

**CHLALA N, (1995)**, “ To the rescue of non profit organizations ”, *CMA Magazine*, vol 69, n°4, p. 10-14.

**CLAVAGNIER B, (1993)**, *Subventions et associations*, Les Editions Juris Service, Diffusions LGDJ.

**Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, (1989)**, “ Lettre du Président de l’Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIPOSS) au Président de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) ”, Lettre en date du 21 novembre 1989, *Bulletin n°76 de la CNCC*.

**Eurostat, (1995)**, *European System of Accounts*, Brussels.

**Financial Accounting Standards Board, (1980)**, “Objectives of financial reporting by non business organisations”, *sfac* n°4.

**Financial Accounting Standards Board, (1985)**, “Elements of financial statement a replacement of FASB concepts statement n°3”, *sfac* n°6.

**Financial Accounting Standards Board, (1993)**, “Accounting for contributions received and contributions made”, *sfas* n°116.

**Financial Accounting Standards Board, (1993a)**, “Financial statements of not for profit organizations”, *sfas* n°117.

**GLASER B et STRAUSS A, (1967)**, *The discovery of grounded theory*, London, Weindenfeld and Nicholson.

**JEGERS M et LAPSELY I, (1998)**, “Accounting in the world of strange organisations”, *Financial Accountability and Management*, vol 14, n°3, p. 169-172.

**JEGERS M et LAPSELY I, (2001)**, “Making sense of non profit organisations”, *Financial Accountability and Management*, vol 17, n°1.

**JORDAN C, (1996)**, “ Preparing financial statement for not for profit entities under sfas 117 ”, *Ohio CPA Journal*, vol 55, n°2, p. 24-30.

**LANSON S, (1999)**, *Financements européens*, Encyclopédie Delmas.

**PETTIGREW A, (1997)**, “ Le ‘new’ public management conduit à un nouveau modèle hybride public/privé ”, *Revue Française de Gestion*, n°115, p. 113-120.

**RAHAMAN AS et LAWRENCE S, (2001)**, “ A negotiated order perspective on public sector accounting and financial control ”, *Accounting Auditing and Accountability Journal*, vol 14, n°2, p. 147-165.

**STRAUSS A, SCHATZMAN L, BUCHER B, EHRLICH M et SABSHIN M, (1963)**, “ The hospital audits negotiated order ”, in E freidson “ *The hospital in modern society* ”, New York, The Free Press, p. 147-168.

**STRAUSS A, (1978)**, *Negotiations, varieties, processes and social order*, San Francisco, Jossey Bass.



**TORRES L et PINA V, (2003)**, “ Accounting for accountability and management in NPOS, a comparative study of four countries : Canada, the United Kingdom, the USA and Spain ”, *Financial Accountability and Management*, vol 19, n°3, p. 265-285.